

# PERCEPCIONES Y OTRAS EVIDENCIAS SOBRE LA CORRUPCION EN COLOMBIA

---

POR: ADRIANA DELGADO<sup>1</sup>

## 1. SOBRE EL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción es un programa de nivel ejecutivo. No es un programa que pueda, en estricto sentido, realizar investigaciones y sancionar hechos de corrupción o conductas ilícitas relacionadas con la corrupción.

Como programa, es una figura bastante común en América Latina, es decir, hace parte de lo que se conoce como *ingeniería institucional para la lucha contra la corrupción*. Suelen tratarse de programas temporales que, entre otras cosas, en la medida en que la corrupción disminuye y hay logros en otros frentes en cuanto a eficiencia, eficacia y transparencia, son programas que tienden a desaparecer o a transformarse en otras instancias. Lo que si es cierto, no sólo para Colombia sino para otros países de América Latina y Centroamérica, es que los programas anticorrupción suelen asumir un liderazgo importante en el tema, fundamentalmente en un aspecto como es la formulación y el seguimiento de la política pública.

## 2. SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS ANTICORRUPCIÓN EN COLOMBIA

En la última década el país ha contado con una serie de programas, acciones, proyectos, regulaciones, orientadas a disminuir los niveles de corrupción, pero Colombia no ha tenido en estricto sentido, una política pública de lucha contra la

---

1 Consultora del Programa Presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción.

corrupción, no sólo razones atribuidas a la falta de voluntad de los gobiernos, sino porque no constituía una prioridad internacional.

## 2.1. Lo que significa una política pública.

Debemos empezar por establecer que una política pública tiene un componente técnico de diagnóstico del problema. Una política pública es una construcción fundamentalmente política, es decir, es el resultado de una sucesión de decisiones políticas que involucran una gran diversidad de actores, también diversos en su composición, en su grado de institucionalidad, pero también en las magnitudes de poder que manejan.

Lo anterior, significa que implantar en Colombia una política pública frente a este tema es una cuestión del poder político fundamentalmente: no es un problema estrictamente técnico, es un asunto de tipo político.

## 2.2. Caracterización del fenómeno de la corrupción en Colombia.

¿Qué es una buena descripción o caracterización del fenómeno de la corrupción en Colombia? Se trata de considerar varios aspectos: uno, entender que se trata de un problema complejo, como otros que tenemos; dos, que la información disponible sobre corrupción en el país es muy limitada; no existe entre nosotros estudios, estadísticas o registros concretos que den cuenta de las dimensiones reales de la corrupción;<sup>2</sup> tercero, hay una insuficiencia de fuentes de información, por ejemplo, de las entidades de control, de investigación y de sanción, son muchas las limitaciones que tienen las bases de datos de estas entidades; y cuarto, una opinión pública y una sociedad civil, que en un contexto como el nuestro tan complejo, de amenazas en muchas regiones y coaccionada por factores de fuerza, no tiene la posibilidad de tener una información primaria de esas fuentes acerca del fenómeno de corrupción.

## 2.3. Estrategias metodológicas.

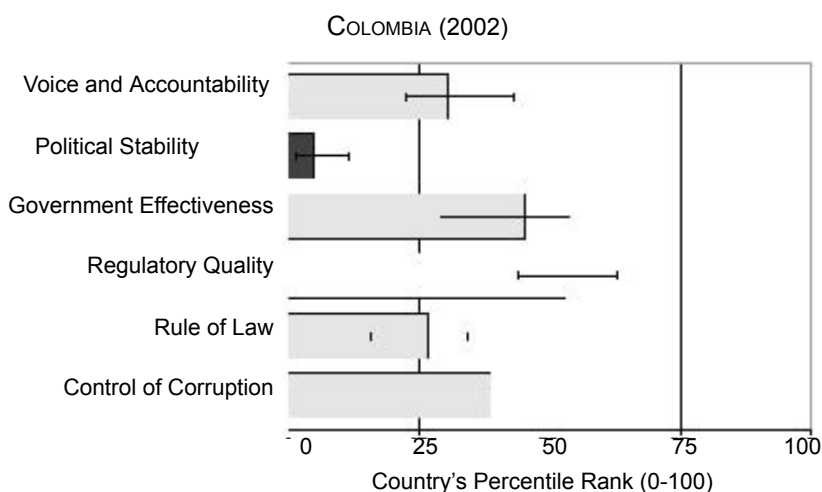
Una primera estrategia que implementamos (lo que ayuda a entender los datos que se verán más adelante), fue la de usar una combinación de fuentes. Es decir, ya que esas fuentes individualmente tienen muchas limitaciones, decidimos que si amplificábamos y combinábamos algunas de ellas con la participación

---

2 Partir de la base de que la corrupción, no sólo desde una interpretación y enfoque normativo, sino también desde otros puntos de vista, es un delito, es una conducta que normalmente se activa y se pone en funcionamiento en circunstancias que se pueden denominar de “oscuridad”, de “ocultamiento”, y por lo tanto, la dificultad de poder construir parámetros reales que sirvan para precisar más el problema de la corrupción en el país.

de los mismos funcionarios de las organizaciones de control, de investigación y de sanción, la rama judicial, y sobre todo, las veedurías ciudadanas que están dedicadas fundamentalmente a hacer seguimiento, monitoreo, observación a las administraciones públicas y la administración de los recursos, podríamos tener una idea más aproximada de lo que es este problema en Colombia.

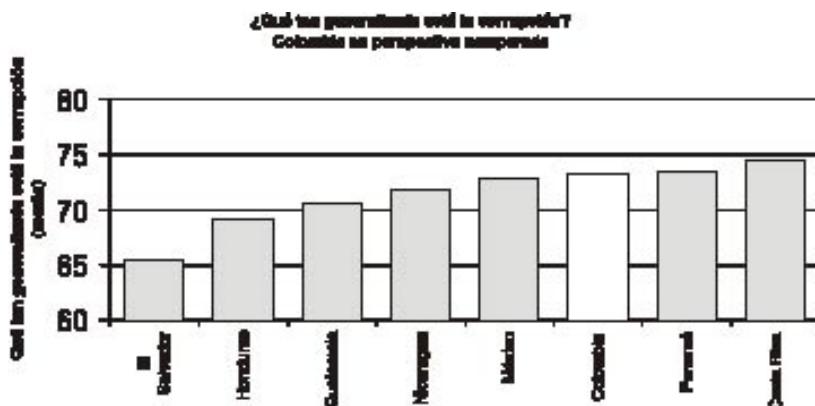
Adicionalmente, utilizamos encuestas de percepción como las de Confecámaras, la encuesta de Probidad y las encuestas de desempeño institucional, tanto de Transparencia Colombia como otras efectuadas por entidades como las Naciones Unidas.



Source. D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/goumatters3.html>)

Hay seis indicadores que cuentan mucho a nivel internacional. En la aplicación de distintas encuestas frente a gobernabilidad y desarrollo en diversos países a la ciudadanía en general, funcionarios, empresarios, uno de los elementos es el control de la corrupción. “*Accountability*” es un término que no tiene una traducción muy precisa al español pero que nosotros lo solemos traducir como “rendición de cuentas”, aunque no es exactamente eso.

La siguiente (Gráfica 2) es una encuesta aplicada por la Universidad de Pittsburg, USAID y el Centro Nacional de Consultoría, en una perspectiva comparada. La percepción, en una primera parte, que compara la situación dentro y fuera del país, arroja que Colombia está en un tercer lugar, luego de Costa Rica y Panamá, respecto a la percepción acerca de la corrupción. La encuesta indica una percepción de una elevada corrupción en el país.



Retomando la encuesta de Confecámaras, en relación con los aspectos que tienen que ver con percepción de aumento o disminución de la corrupción en el país, hay algo importante que hemos encontrado y que se repite en otras encuestas, y es una sensación de disminución de la corrupción en los últimos dos años. La encuesta es a nivel nacional y municipal.

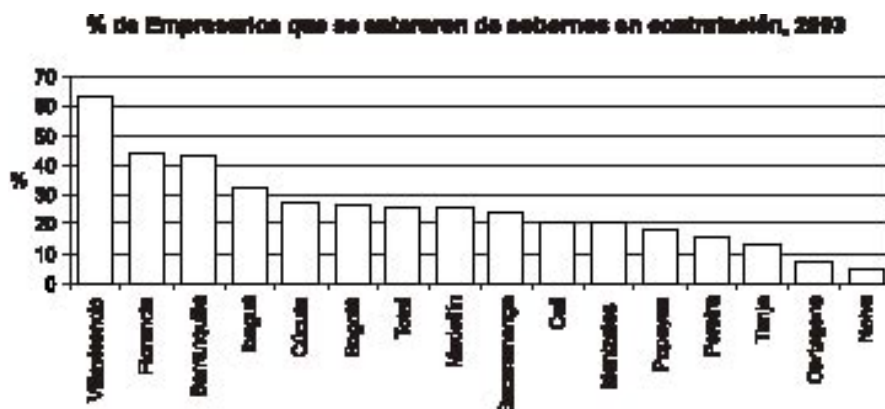
La encuesta de la Universidad de Pisttburgh en la parte que está dividida por territorios nacionales (Gráfica 3), parece ser la proporción más baja de percepción en cuanto a que tan extendida está la corrupción: Bogotá tiene la valoración más alta (Gráfica 4). Bogotá, como se piensa en las regiones, se percibe como la ciudad más corrupta.

A continuación está la encuesta a nivel municipal (Gráfica 5): hay una caída bastante grande en la encuesta de Probidad en relación con la percepción de corrupción. En trámites y servicios (Gráfica 6), hemos descubierto (con la combinación de fuentes de las que les he hablado) que en aspectos donde hace una década, o hace unos años, estaba muy concentrado el tema de la corrupción en las formas de soborno, “mordida”, tráfico de influencias para acceder a..., en esos aspectos, da la impresión de que Colombia ha mejorado. Y precisamente, esos son los tipos de análisis que tenemos que hacer, porque a veces es difícil ceder a la tentación de aplicar acciones sobre aspectos que no son los más importantes, ni que constituyen el problema más importante. Es decir, da la impresión que ese tipo de trámites, de relaciones ciudadano – Estado, que era donde se concentraba de una manera importante el tema de corrupción, de la pequeña corrupción, parece que hemos ido superándolo en la medida en que tenemos mayores niveles de urbanización, de tecnología y una modernización complementaria que ha ido disminuyendo este fenómeno.

Se corrobora también la combinación de ese par de encuestas (la de Probidad y la de la Universidad de Pittsburg), que las “mordidas” para servicios de salud

(Gráfica 7) son las más altas, asunto que sabemos que es así por otros datos, incluso de tipo judicial, que es el tema de injerencia de un sector privado corrupto en alianza con el sector público, e inclusive, en algunas regiones, con actores armados.

Por su parte, la contratación es el eje más importante de malversación de recursos y delitos contra la administración pública; es la forma más habitualmente usada, entre otras cosas porque es mediante la contratación como se ejecutan la mayor parte de los recursos. En la Gráfica 8 se ve la proporción de empresarios que se enteraron de sobornos en contratación, año 2003 -encuesta de Confecámaras-. Villavicencio es la ciudad con percepción más alta, Neiva la más baja.

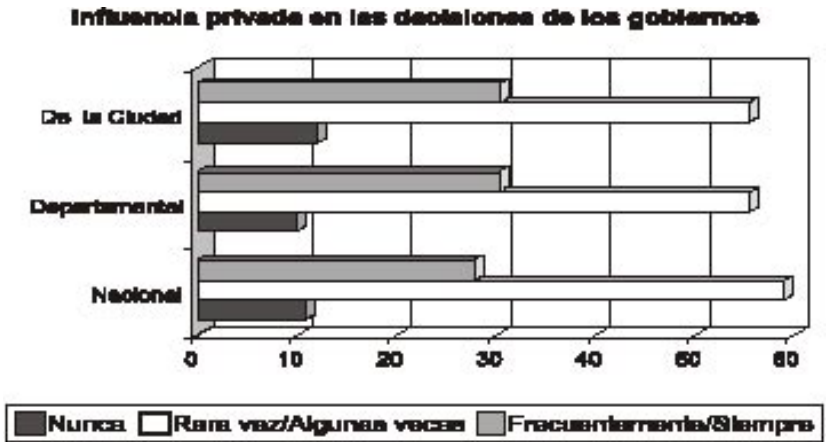


De otra parte, asumiendo el tema de ciudades, que por datos que mostraré más adelante, a pesar de que son ciudades con un problema muy fuerte de corrupción en las encuestas de percepción no se expresa ese problema. Hay una especie de invisibilización o negación social de que tienen un problema de corrupción, o puede ser, que hay una cierta institucionalización de una subcultura corrupta que termina siendo más o menos aprobada por la sociedad.

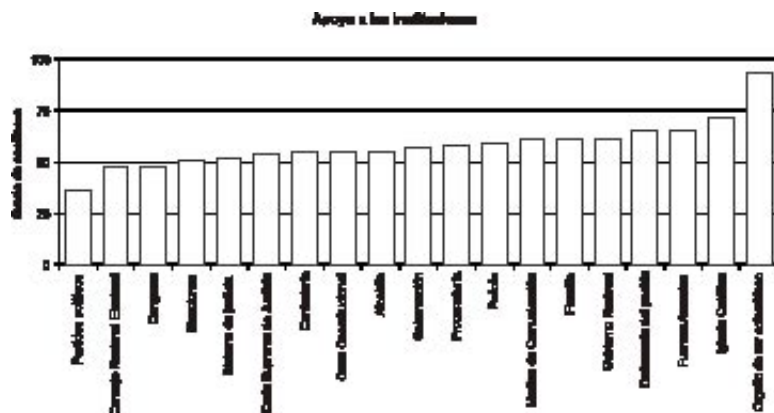
Como lo muestra la Gráfica 9, las prácticas más frecuentes en contratación en Colombia, según los empresarios, son: el fraccionamiento técnico, modificación de términos, ofertas de relleno, ajuste interesado de pliegos y monopolio de contratistas. Si los competidores utilizan contactos políticos para obtener una licitación aquí estamos observando el tema de los que algunos analistas asimilan a la noción de captura del Estado, y que desde mi punto de vista configura el problema de influencias y nuevos clientelismos en el tema de contratación.

En la gráfica 17 se puede observar la distribución por ciudades, la influencia política y la relación pública-privada en todo el tema de la ejecución del presupuesto

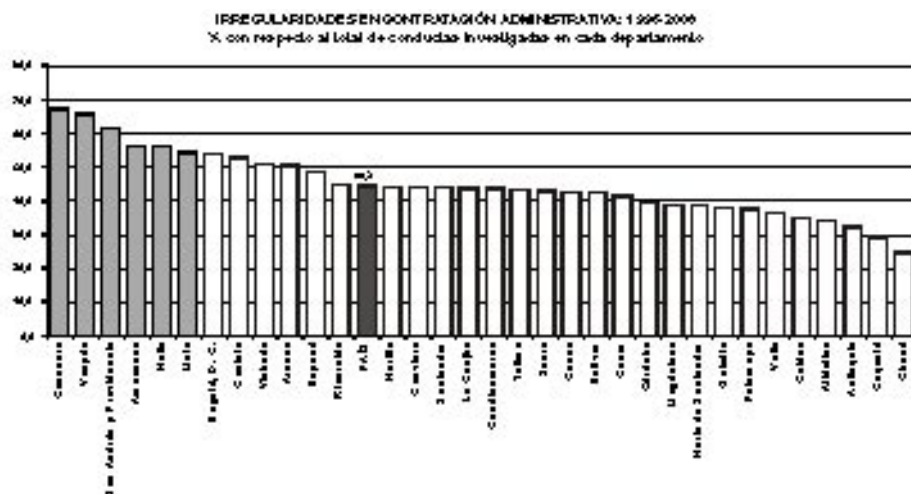
público. La influencia privada en las decisiones es altísima; es un aspecto muy crítico en el tema de corrupción en todas sus modalidades, porque sumadas esta encuesta de percepción y las categorías, con frecuencia da más del 80 %, es decir, hay una percepción muy arraigada en la población, en los empresarios, de creer que hay una fuerte influencia privada en las decisiones públicas como se aprecia en la Gráfica 11.



En la Gráfica 12 se muestra la percepción de las instituciones. Lo que hemos querido hacer para caracterizar el fenómeno de la corrupción en Colombia es, no sólo establecer la relación con otros aspectos de estabilidad política, de calidad regulatoria, etc., sino también mirar las implicaciones que tiene desde el punto de vista de la democracia. En el apoyo a las instituciones, se nota que es muy acentuada la peor percepción: la comparten partidos políticos, el Consejo Nacional Electoral, el Congreso, elecciones. Es muy preocupante desde el punto de vista político que toda esta parte esté concentrada en lo que tiene que ver con el sistema político, y que se de un problema de percepción y de mala imagen de la vida política, y lo que es más grave, que refleje un bajo nivel de confianza en el sistema de justicia y control: Corte Suprema de Justicia, Contraloría, Corte constitucional. Ambos son ejes fundamentales de una vía social democrática, es decir, el sistema político, por un lado, en términos de transparencia, libre competencia, etc., y por el otro, la justicia que se refiere a la resolución de los conflictos. Aquí se quiere notar es el riesgo en el que estamos, ya que dos ejes o pilares del sistema político tienen serios problemas de percepción.



En lo referente a la resolución de conflictos hay una calificación también muy negativa. Es un procesamiento que hicimos de las bases de información de la Procuraduría General de la Nación. Se quiso caracterizar el problema un poco mejor, combinar fuentes, así que se recurrió a las bases de datos de la Procuraduría y pudimos establecer para el período 1996 – 2003 el comportamiento de irregularidades en contratación administrativa, confirmando luego la situación con los datos, por ejemplo, de regalías y de otros aspectos afines. Se nota la mayor incidencia de delitos notificados como irregularidades en contrataciones (Gráfico 14) en los departamentos de Casanare, Vaupés, San Andrés, Huila, Amazonas, Meta, en la ciudad de Bogotá, y así sucesivamente. La media estadística del país es del 44.3%, que de todas maneras es muy alta.



Las irregularidades en el manejo del presupuesto en el mismo período de estudio tienen una media del 21.2%. Se puede apreciar la ubicación de cada departamento en relación con este tema, encabezado por Norte de Santander, Caquetá, Caldas y Sucre. Esto es lo que luego intentamos cotejar con otras fuentes para ampliar o confirmar, o no los datos.<sup>3</sup>

En las irregularidades en el manejo presupuestario (Gráfica 15), las percepciones más bajas están en Antioquia, Quindío, Chocó y Cauca.

Al mirar la Gráfica 25, *Corrupción por nivel o cargo administrativo*, la intuición de quienes trabajan el tema de corrupción queda ratificada: a nivel municipal es el 50.7%; distrital el 4.8%; nacional el 25%; y departamental el 19%. Con esto se confirma la importancia que tiene el tema de delitos contra la administración pública, corroborado con los datos de control fiscal o procesos fiscales. Existe una concentración muy importante a nivel municipal de esos delitos; los cargos con alto nivel de corrupción son ocupados por directivos en un 75.7%, seguidos, en un 11%, más bien de lejos, del nivel ejecutivo (Gráfica 19).



En el diagrama de barras de la Gráfica 21, los datos provienen de la Fiscalía General de la Nación para el año 2003. El delito del peculado es el campeón de las conductas irregulares que investigan la Procuraduría General de la Nación; le sigue el cohecho y luego el contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Para terminar esta parte de diagnóstico, hay que analizar los resultados arrojados en unos talleres regionales en los 32 departamentos del país (nueve ciudades) Se trabajó con funcionarios, comisiones de moralización y comités de seguimiento de nueve ciudades y comités de moralización de todos los departamentos para profundizar en otros aspectos que no muestran las encuestas de percepción ni los

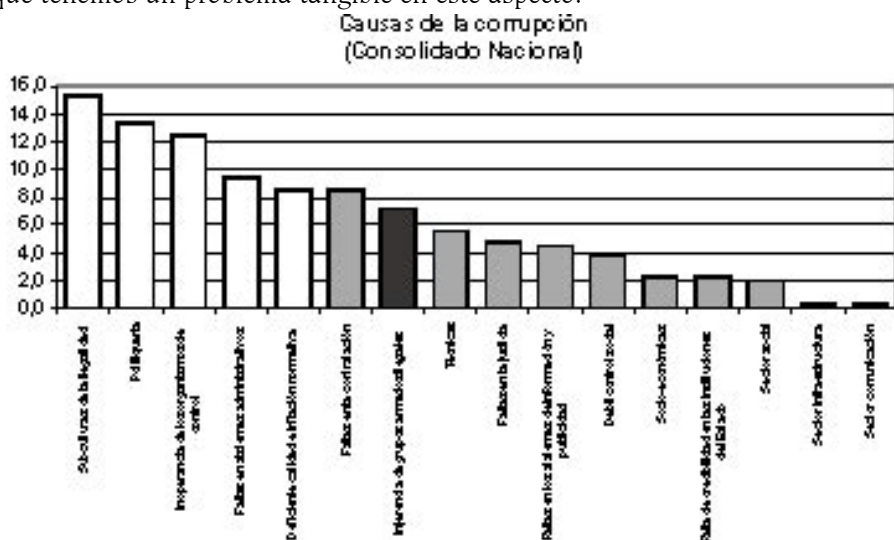
3 Esto es lo que se denomina en el lenguaje internacional en corrupción, datos indisputables, es decir, pueden ser discutibles pero son indisputables en el sentido de que son los registros estadísticos de las conductas.



estudios de desempeño institucional y tampoco los indicadores internacionales, que ofrecen mucha información pero que son insuficientes cuando se necesita información robusta acerca de toda la caracterización de un problema, de sus causas y la relación de ella con sus expresiones. Este trabajo entonces, muy participativo, de la formulación de la política, en un consolidado nacional, arrojó que el principal problema de corrupción está concentrado en la contratación (Gráfico 24); segundo, el problema está también en la falta de credibilidad, en la lentitud de los procesos, desinformación, desconfianza de la ciudadanía y en la falta, sobre todo, de acciones contundentes en el tema por parte de los organismos de control.

En tercer lugar, el sistema de política regional y local, en cuanto a cómo funciona la actividad política, las alianzas de la política con el sector privado, la financiación de las campañas, la relación entre esa financiación de campañas y la contratación como la devolución de los favores y de los aportes económicos; los grupos armados ilegales en las regiones; la impunidad, la salud, etc. Estos son los principales problemas de corrupción que se identificaron y que coinciden con la encuesta que también realizó el Banco Mundial.

En la Gráfica 35, *Causas de la corrupción*, lo que se desprende es que la cultura juega un papel muy importante; se relaciona con toda la preocupación acerca de los valores que estamos manejando del tema de enriquecimiento fácil y rápido, de hacer cualquier cosa por conseguir lo que se desea, de violar todos los procedimientos. Este es un tema que preocupa pero que también ilusiona, es decir: es gratificante que este país piense que tiene un problema de valores, porque si así no lo percibiera estaríamos peor, no habría un reconocimiento de que tenemos un problema tangible en este aspecto.

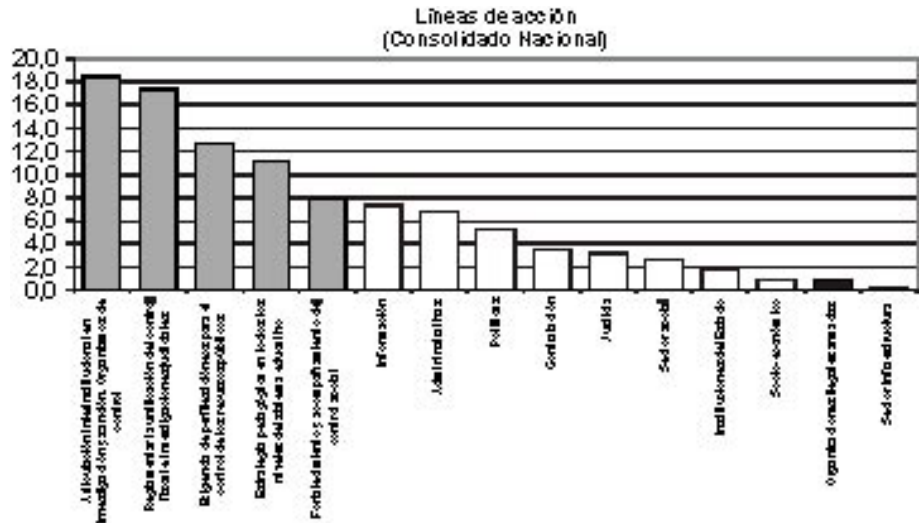


Lo *político* es la segunda causa que se asocia con corrupción: todo el esquema regional y local de alianzas perversas, de articulaciones, de juegos internos de la política, sectores políticos, organismos de control. En tercer lugar, están las causas de tipo *administrativo y de gestión de los recursos* que incluye también conocimiento de las autoridades sobre como manejar recursos. Por su parte, las *organizaciones armadas* aparecen aquí como uno de los actores más importantes relacionados con la corrupción.

Paradójicamente esto también es esperanzador: la gente identifica que la corrupción tiene un efecto directo en la situación socio-económica, en el aumento de la pobreza, de la desigualdad, la injusticia, el analfabetismo (es de anotar que cada una de estas categorías contiene una serie de aspectos que están sistematizados en el trabajo). Así entonces, los efectos administrativos en las instituciones del Estado como la desconfianza, la falta de credibilidad, la ilegitimidad de las instituciones del Estado que se ven implicadas son efectos de la corrupción que la gente percibe.

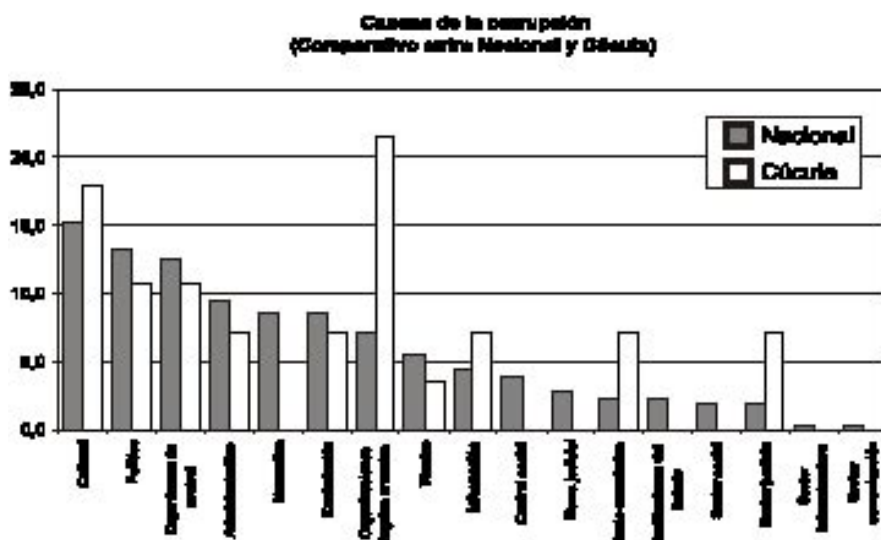
### 3. A MANERA DE CONCLUSIONES

Cierro esta presentación con el tema de *Líneas de acción* (Gráfica 26). Lo más difícil de una política pública, en ésta o en cualquier otra materia, es poder entender lo mejor posible el problema y poder diseñar las acciones más adecuadas, más exitosas, más efectivas. Realmente las respuestas de las personas no ayudaron mucho. Es quizás la parte más difícil, pero se concentró mucho el tema en la labor de los organismos de control y la justicia con respecto a la corrupción, eso es lo más importante.

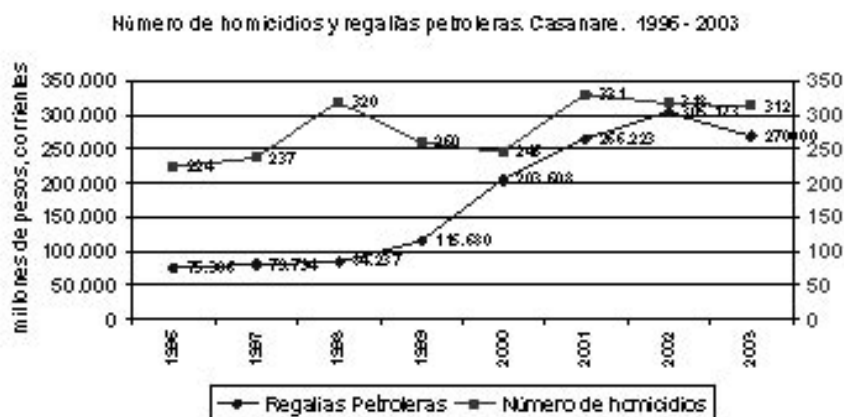


Con respecto a la ciudad de Medellín la situación es muy similar al consolidado nacional. Las organizaciones ilegales armadas aparecen como el segundo efecto de la corrupción en Medellín y Antioquia. Es una de las ciudades donde más alto resulta este índice temático de la preocupación por el rol de las organizaciones armadas.

El otro comparado es Cúcuta (Gráfica 27) que es todavía más preocupante observando el porcentaje en la variable de *organizaciones ilegales armadas* con respecto al promedio nacional, al *aspecto cultural* y al *aspecto político*.



Aquí hicimos también un ejercicio para algunas regiones, que tiene que ver con el tema de las *regalías* (Tabla 4), siendo las más importantes las petroleras, relacionadas con la *malversación de los recursos*. Es el caso por ejemplo de los departamentos de Casanare y el Meta (Gráfica 28). Allí están los más altos índices en procesos de judicialización, en procesos disciplinarios e irregularidades en la contratación. Luego, ello se refleja en las inversiones que han hecho el 70 y 80% por debajo de lo que la ley les obliga, es decir, es evidente la desviación de los recursos por esa vía. Además, está la situación de necesidades básicas y los servicios sociales básicos que no se compadecen con los recursos que han recibido esos departamentos. Así mismo, hay una gran correlación entre el incremento de homicidios y la incursión de algún sector, organización o grupo alzado en armas en esos departamentos.



También como conclusión, se puede afirmar que hemos podido establecer con esta combinación de fuentes y de información una lección importante: como dice Daniel Kaufmann, del Banco Mundial, tenemos que tomar distancia de lo convencional, es decir, hay que tomar distancia para afrontar el problema de corrupción de una manera política y acertada; hay que tomar distancia de los lugares comunes, de las definiciones aplicadas por moda; de las acciones que han sido exitosas tal vez en otras partes pero en contextos muy distintos.

Nosotros preferimos como resultado de este ejercicio llegar a una definición, a un concepto. No queremos empezar por el concepto mismo porque significaría como enmarcar la realidad, coloquialmente, en un traje que no necesariamente le va a ir bien. Un enfoque sí tenemos: un enfoque de ángulo, de mirada sobre la corrupción; pensamos que fundamentalmente es un problema que hay que abordar desde el punto de vista político, desde la distribución del poder, del fortalecimiento de las instituciones políticas y de la democracia. En lo que tiene que ver con

administración de justicia, deben ser los dos ejes de trabajo más importantes de lo que sería una política pública básicamente reformista, una política en estricto sentido redistributiva del poder político regional y local.

Lo que podemos hacer en general, y debido a que hay varios factores determinantes en Colombia de lo que es el problema de corrupción, es trabajar con ellos.

Un primer factor, son las profundas desigualdades económicas y sociales en todas las regiones del país. Lo que importa de este dato es que hay una concentración marcadamente urbana de infraestructuras y condiciones relacionadas con la modernización. Hacemos este señalamiento de esta parte de la caracterización del problema por dos razones: una, para llamar la atención de que las políticas de eficiencia, eficacia, resultados, etc., que se hace de las políticas para todo el país, para toda la administración pública, nacional, regional y local, debe considerar que hay unos elementos de modernización muy diferentes entre los grandes centros urbanos y las regiones; que no están dotados de la misma manera, que no tienen las mismas capacidades ni las mismas infraestructuras para el efecto. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con el tema de información en relación con transparencia en licitaciones, en compras, etc. Hay que tener en cuenta que por lo menos la mitad del país está en condiciones disímiles por razones del fluido eléctrico, de equipamiento de computadores, de capacitación de los funcionarios etc., incluso, hasta por razones, a veces, de mala fe, en donde disponer de la información bajo esas condiciones es casi imposible. Son estas pues, unas consideraciones que son muy importantes desde una perspectiva mirada regional.

Un segundo factor tiene que ver la debilidad de la institucionalidad democrática formal, con cierto nivel de particularidad regional y local y el predominio de prácticas relativamente institucionalizadas informales o de hecho. En muchas regiones del país la informalidad pesa mucho más, es dominante frente a la formalidad o la ley; hay un entorno político precario que facilita la conculcación violenta de los derechos fundamentales, civiles y políticos. Aquí es donde hacemos una articulación importante entre corrupción y derechos civiles y políticos. Opinamos que el tema de la imposición de candidatos a gobernaciones, alcaldías, concejos, etc., la intimidación, la amenaza a la participación electoral, la obligación -vía amenaza y coacción- para votar por determinados candidatos es un típico quebrantamiento de derechos fundamentales. Además, está el desmantelamiento del tejido social, de las organizaciones sociales, ¿qué es lo que pasa cuando hay incursión y dominio de una de las organizaciones armadas ilegales? El tema de esa debilidad institucional política se expresa también como

financiación de sectores económicos privados y de las organizaciones al margen de la ley de las campañas políticas, y por lo tanto, una hipoteca del administrador público frente a esos sectores.

Un tercer elemento de caracterizaciones lo recoge el problema de los organismos de control, investigación y justicia. Sigue siendo un grave problema la impunidad así las cifras mejoren en otros aspectos. La percepción de las organizaciones de veeduría y los funcionarios es que la impunidad es muy grande; que hay una alta dependencia de los organismos de control y de justicia de las prácticas políticas regionales; hay subordinación a los presupuestos departamentales o municipales, subordinación a los nominadores, a los jefes políticos, relaciones inadecuadas de tipo político y familiar. Por todo ello, no está garantizada la independencia de los organismos de control y de investigación, además que la misma presencia de las organizaciones ilegales armadas están mas o menos entronizadas en el aparato administrativo público y en los organismos de control y justicia. La administración pública descentralizada requiere una serie de fortalecimientos en su capacidad de gestión, los organismos de control y la justicia, fortalecer su independencia y autonomía.

El régimen de administración de recursos, el tema de la contratación está muy bien establecido en el problema con estas fuentes, y al parecer hay que hacer un trabajo importante en la parte normativa del estatuto de la contratación; hay dificultades prácticas para el ejercicio independiente y calificado del control social y ciudadano. Esto es un llamado de atención a que tengamos cuidado en todo el tema de promoción de la movilización social, las veedurías, el control social, el seguimiento, porque en muchos casos, hay riesgos para la vida y entonces hay que ir con cuidado en el tratamiento del tema, o por lo menos, cambiar de estrategia.